Deutscher Bundestag
4. Wahlperiode

Drucksache IV/2480

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler
8 — 52611 — 5870/63

Bonn, den 20. Juli 1964

An den Herrn
Präsidenten des Deutschen Bundestages

Hiermit übersende ich gemäß Artikel 76 Abs. 3 des Grundgesetzes den vom Bundesrat in seiner Sitzung am 12. Juli 1963 beschlossenen

Entwurf eines Gesetzes über Ausgleichsbeträge für Betriebe des Bundes und der Länder sowie für gleichgestellte Betriebe

nebst Begründung (Anlage 1).

Die Stellungnahme der Bundesregierung zu dem Gesetzentwurf ist in der Anlage 2 dargelegt.

Federführend ist der Bundesminister der Finanzen.

Die Weiterleitung des Gesetzentwurfs hat sich zu meinem Bedauern stark verzögert. Bei der Überprüfung des Entwurfs ergaben sich die in der anliegenden Stellungnahme im einzelnen dargelegten grundsätzlichen Bedenken gegen die vorgeschlagene gesetzliche Regelung. Deren Klärung erforderte langwierige Verhandlungen unter den beteiligten Ressorts, die erst jetzt zum Abschluß gebracht werden konnten.

Der Stellvertreter des Bundeskanzlers

Mende

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 53 Bonn
Alleinvertrieb: Dr. Hans Heger, 532 Bad Godesberg, Postfach 821, Goethestraße 54, Tel. 6 35 51

Anlage 1

Entwurf eines Gesetzes über Ausgleichsbeträge für Betriebe des Bundes und der Länder sowie für gleichgestellte Betriebe

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

§ 1

Ausgleichsbeträge

(1) Zu den Belastungen, die den Wohngemeinden (§ 3 Abs. 2) durch die Arbeitnehmer der in § 2 bezeichneten Betriebe entstehen, sind für jedes Rechnungsjahr Ausgleichsbeträge zu entrichten.

(2) Der Ausgleichsbetrag beträgt für jeden Arbeitnehmer 100 Deutsche Mark jährlich.

§ 2

Ausgleichspflichtige Betriebe

(1) Ausgleichspflichtig sind Betriebe des Bundes einschließlich der Deutschen Bundesbahn, der Deutschen Bundespost und der Monopolverwaltungen, der Länder und der auf Grund zwischenstaatlicher Verträge im Bundesgebiet stationierten Streitkräfte auswärtiger Staaten, die der Gewerbesteuer nicht unterliegen. Als ausgleichspflichtige Betriebe der Streitkräfte auswärtiger Staaten gelten auch die entsprechenden Betriebe der nach Artikel 36 Abs. 1 und 2 des Vertrages über die Rechte und Pflichten ausländischer Streitkräfte und ihrer Mitglieder in der Bundesrepublik Deutschland in der Fassung vom 23. Oktober 1954 (Bundesgesetzbl. 1955 II S. 321) gleichgestellten Organisationen und Unternehmen im Dienste dieser Streitkräfte. Die Regelung für Betriebe von Streitkräften auswärtiger Staaten findet auf die Betriebe der im Land Berlin anwesenden Streitkräfte auswärtiger Staaten entsprechende Anwendung.

(2) Betriebe der Land- und Forstwirtschaft und Betriebe, die der Lehre oder Forschung dienen, sind nicht ausgleichspflichtig.

(3) Welche Betriebe der Freien und Hansestadt Hamburg und des Landes Berlin ausgleichspflichtig sind, wird durch Rechtsverordnung des Bundesministers der Finanzen, die der Zustimmung des Bundesrates bedarf, bestimmt.

(4) Als Betrieb im Sinne des Absatzes 1 gilt jede Betriebstätte, in der am Stichtag (§ 5) mindestens 25 Arbeitnehmer beschäftigt waren und in der bewegliche Sachen hergestellt, verarbeitet, wiederhergestellt, verbessert, instandgehalten, gelagert oder verteilt (verkauft) oder unbewegliche Sachen instandgehalten werden. Für die Deutsche Bundesbahn, die Deutsche Bundespost und die Monopolverwaltungen gelten als Betrieb im Sinne des Absatzes 1 jede Betriebstätte, in der am Stichtag (§ 5) mindestens 25 Arbeitnehmer beschäftigt waren. Mehrere Betriebstätten des Bundes oder eines Landes in derselben Gemeinde gelten als eine Betriebstätte.

(5) Zur Leistung von Ausgleichsbeträgen für die ausgleichspflichtigen Betriebe sind verpflichtet

1. der Bund für die Betriebe des Bundes und der Streitkräfte auswärtiger Staaten; für die zuletzt bezeichneten Betriebe nur, soweit die Ausgleichsbeträge nicht auf Grund zwischenstaatlicher Verträge von den auswärtigen Staaten zu leisten sind;
2. die Länder für ihre Betriebe.

§ 3

Arbeitnehmer, Wohngemeinden

(1) Als Arbeitnehmer gelten die bei den ausgleichspflichtigen Betrieben beschäftigten Beamten, Angestellten und Arbeiter einschließlich der in Ausbildung befindlichen Dienstkräfte. Bei den Betrieben der auf Grund zwischenstaatlicher Verträge im Bundesgebiet stationierten Streitkräfte auswärtiger Staaten gelten die Mitglieder der Streitkräfte im Sinne von Artikel 1 Nr. 7 des Vertrages über die Rechte und Pflichten ausländischer Streitkräfte und ihrer Mitglieder in der Bundesrepublik in der Fassung vom 23. Oktober 1954 und die nach Artikel 36 dieses Vertrages den Mitgliedern der Streitkräfte gleichgestellten Beschäftigten von Organisationen und Unternehmen im Dienste der Streitkräfte nicht als Arbeitnehmer.

(2) Wohngemeinden sind Gemeinden, in denen die in Absatz 1 bezeichneten Arbeitnehmer ihren Wohnsitz oder mangels eines solchen ihren gewöhnlichen Aufenthalt haben. Den Gemeinden stehen die gemeindefreien Grundstücke und die Gutsbezirke gleich. Bei mehrfachem Wohnsitz gilt die Gemeinde als Wohngemeinde, die die Lohnsteuerkarte auszuschreiben hat.

§ 4

Ausgleichsberechtigte Gemeinden

Die Gemeinden haben Anspruch auf Ausgleichsbeträge für die Arbeitnehmer ausgleichspflichtiger Betriebe, die am Stichtag (§ 5) in der Gemeinde

ihren Wohnsitz oder mangels eines solchen ihren gewöhnlichen Aufenthalt haben.

§ 5

Stichtag

Stichtag ist der Tag, der im vorangegangenen Rechnungsjahr für die Ausschreibung der Lohnsteuerkarten maßgebend war.

§ 6

Anforderung und Zahlung der Ausgleichsbeträge

(1) Die Ausgleichsbeträge werden für die ausgleichspflichtigen Betriebe des Bundes und der Länder von der für den Betrieb zuständigen Verwaltungsdienststelle, für die Betriebe der auf Grund zwischenstaatlicher Verträge im Bundesgebiet stationierten Streitkräfte auswärtiger Staaten von der für den Sitz des Betriebes zuständigen Oberfinanzdirektion auf Anforderung der nach Landesrecht zuständigen Stellen an die Wohngemeinden gezahlt. Die Anforderungen sollen für jede Gemeinde Name, Anschrift und Betrieb (Dienststelle) aller Arbeitnehmer, für die ein Ausgleich gefordert wird, enthalten. Die für die Zahlung der Ausgleichsbeträge zuständigen Stellen haben den Wohngemeinden zu einem bestimmten Zeitpunkt die Zahl der in ihren Betrieben beschäftigten und in der Wohngemeinde wohnenden Arbeitnehmer sowie deren Vornamen, Zunamen und Anschriften mitzuteilen.

(2) Die Ausgleichsbeträge können nur bis zum Ablauf des Rechnungsjahres, für das sie beansprucht werden, angefordert werden. Die Festsetzung und die Anforderung der Ausgleichsbeträge sowie das Rechtsmittelverfahren richten sich im übrigen nach Landesrecht.

(3) Die Ausgleichsbeträge werden je zur Hälfte ihres Jahresbetrages zu Beginn eines jeden Halbjahres fällig.

§ 7

Ermächtigung zum Erlaß von Rechtsverordnungen

Der Bundesminister der Finanzen wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates nähere Bestimmungen über die Abgrenzung der ausgleichspflichtigen Betriebe (§ 2 Abs. 4) und der Arbeitnehmer dieser Betriebe (§ 3 Abs. 1) sowie über den Zeitpunkt der Mitteilung nach § 6 Abs. 1 letzter Satz zu erlassen.

§ 8

Aufhebung von Gesetzen

(1) Die folgenden Vorschriften werden aufgehoben, soweit sie Bundesrecht geworden und nicht bereits außer Kraft getreten sind:

1. das Gesetz über die gegenseitigen Besteuerungsrechte des Reichs, der Länder und der Gemeinden vom 10. August 1925 (Reichsgesetzbl. I S. 252), zuletzt geändert durch § 24 des Einführungsgesetzes zu den Realsteuergesetzen vom 1. Dezember 1936 (Reichsgesetzbl. I S. 961),
2. das Gesetz über die Pauschalierung der Verwaltungskostenzuschüsse vom 17. Juli 1930 (Reichsgesetzbl. I S. 215),
3. die Achte Verordnung über die Vereinfachung der Verwaltung (Verwaltungskostenzuschüsse) vom 17. Februar 1942 (Reichsgesetzbl. I S. 83).

(2) § 2 Abs. 2 Nr. 4 der Reichsabgabenordnung vom 22. Mai 1931 (Reichsgesetzbl. I S. 161), zuletzt geändert durch das Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Finanzverwaltung, der Reichsabgabenordnung und anderer Steuergesetze vom 23. April 1963 (Bundesgesetzbl. I S. 197, 198) wird gestrichen.

§ 9

Anwendung in Berlin

Dieses Gesetz gilt nach Maßgabe des § 12 Abs. 1 und des § 13 Abs. 1 des Dritten Überleitungsgesetzes vom 4. Januar 1952 (Bundesgesetzbl. I S. 1) auch im Land Berlin. Rechtsverordnungen, die auf Grund dieses Gesetzes erlassen werden, gelten im Land Berlin nach § 14 des Dritten Überleitungsgesetzes.

§ 10

Dieses Gesetz tritt mit Wirkung vom 1. Januar 1963 in Kraft.

Begründung

I. Allgemeiner Teil

1. Die Bundesregierung hatte am 8. Februar 1961 bereits den Entwurf eines Gesetzes über Ausgleichsbeträge für Betriebe der Gebietskörperschaften und für gleichgestellte Betriebe vorgelegt (vgl. BR-Drucksache 60/61). Diese Gesetzesvorlage konnte jedoch bis zum Ablauf der Wahlperiode im Jahre 1961 nicht mehr erledigt werden. Obwohl seit der Wahl des neuen Bundestages inzwischen mehr als 18 Monate vergangen sind, hat es die Bundesregierung bisher nicht für notwendig gehalten, den seinerzeit unerledigt gebliebenen Gesetzentwurf erneut als Regierungsvorlage einzubringen. Der Herr Bundesminister der Finanzen hat statt dessen wiederholt den Standpunkt vertreten, es handele sich hier um eine Ergänzungsregelung zum gemeindlichen Steuersystem, die mit der in Aussicht genommenen kommunalen Finanzreform abgestimmt werden müsse; die dadurch bedingte Verzögerung halte er für vertretbar, weil die Länder in der Lage seien, einen in einzelnen Fällen etwa notwendigen Ausgleich für die Übergangszeit im Rahmen des allgemeinen gemeindlichen Finanzausgleichs zu gewähren.

   Der Bundesrat vermag sich dieser Auffassung nicht anzuschließen. Er ist vielmehr der Meinung, daß die Frage einer Neuregelung der Verwaltungskostenzuschüsse, ungeachtet einer gewissen Berührung mit der Gewerbesteuer, keineswegs in Verbindung mit der beabsichtigten kommunalen Finanzreform gesehen werden muß. Nach seiner Auffassung handelt es sich vielmehr um einen eng abgegrenzten Teilbereich des gemeindlichen Steuersystems, der unabhängig von der Gesamtreform geregelt werden kann. Außerdem ist den Ländern nicht zuzumuten, daß sie zum Ausgleich der erheblichen finanziellen Mehrbelastungen, die den Gemeinden auf Grund der geänderten Verhältnisse, insbesondere durch den Aufbau der Bundeswehr und die Stationierung ausländischer Streitkräfte, entstanden sind und noch entstehen werden, weiterhin anstelle der dafür allein zuständigen ausgleichspflichtigen Betriebe im Rahmen des allgemeinen Finanzausgleichs Mittel zur Verfügung stellen.

2. Der vorliegende Gesetzentwurf entspricht im wesentlichen der unter Nr. 1 genannten früheren Vorlage der Bundesregierung. Die vorgenommenen Änderungen sind durch die abweichenden Auffassungen des Bundesrates zur Gesamtkonzeption des Gesetzgebungsvorhabens sowie zur Ausgleichspflicht der Deutschen Bundesbahn und der Deutschen Bundespost bedingt.

3. Der Gesetzentwurf enthält Bestimmungen über die Leistung von Ausgleichsbeträgen an die Gemeinden für bestimmte, von der Gewerbesteuer befreite Betriebe des Bundes und der Länder sowie für gleichgestellte Betriebe. Die Ausgleichsbeträge treten an die Stelle der nach §§ 8 ff. des Gesetzes über die gegenseitigen Besteuerungsrechte des Reichs, der Länder und der Gemeinden vom 10. August 1925 in der Fassung des Gesetzes über die Pauschalierung der Verwaltungskostenzuschüsse vom 17. Juli 1930 (RGBl. I S. 215) von den Reichsbetrieben gezahlten Verwaltungskostenzuschüsse.

4. Die Verwaltungskostenzuschüsse wurden erstmals durch das Reichsbesteuerungsgesetz vom 15. November 1911 (RGBl. I S. 187) eingeführt. Nach § 6 dieses Gesetzes waren Gemeinden, „welchen infolge eines in ihr oder in einer nahe gelegenen Gemeinde aus Reichsmitteln unterhaltenen fabrikmäßigen oder fabrikähnlichen Reichsbetriebes Ausgaben erwachsen", berechtigt, vom Reich unter bestimmten Voraussetzungen einen Zuschuß zu verlangen. Bei den Ausgaben, zu denen das Reich Zuschüsse zu zahlen hatte, handelte es sich um die allgemeinen Verwaltungskosten, Volksschul- und Fürsorgelasten und um Straßenbaukosten, die den Gemeinden durch die in den zuschußpflichtigen Betrieben Beschäftigten und deren Angehörige entstanden, soweit sie nicht durch die von den Beschäftigten gezahlten direkten Gemeindesteuern gedeckt wurden. Der Zuschuß entsprach einem Hundertsatz des verbleibenden Ausgabebetrages, der nach dem Anteil der Beschäftigten an der Gesamtbevölkerung gestaffelt war.

5. Das Gesetz vom 10. August 1925 dehnte die Verpflichtung zur Zahlung von Verwaltungskostenzuschüssen auf die Monopolverwaltungen des Reichs, die Reichspost und die Reichsbahn aus — letztere nur für stationäre Einrichtungen (z. B. Bahnhöfe und Werkstätten). Das Gesetz über die Pauschalierung der Verwaltungskostenzuschüsse vom 17. Juli 1930 stellte klar, daß nur solche fabrikmäßigen und fabrikähnlichen Reichsbetriebe, die nicht zur Gewerbesteuer herangezogen werden konnten, zur Zahlung von Verwaltungskostenzuschüssen verpflichtet waren.

6. Die Verwaltungskostenzuschüsse der Reichspost und der Reichsbahn wurden durch das Gesetz über die Pauschalierung der Verwaltungskostenzuschüsse vom 17. Juli 1930 pauschaliert, wobei der Pauschbetrag für die Reichspost von der Reichsregierung nach der Höhe des geschätzten Gesamtbetrages der Verwaltungskosten-

zuschüsse festzusetzen war, während für die Reichsbahn ein fester Betrag von 5 Mio RM vorgesehen wurde.

7. Die reichsrechtlichen Vorschriften über die Zahlung von Verwaltungskostenzuschüssen gelten nach Artikel 123 und 125 GG als Bundesrecht fort. Die Vorschriften über die Bemessung der Zuschüsse sind jedoch durch die staatsrechtliche Entwicklung, insbesondere auf dem Gebiet des Finanzausgleichs, überholt und deshalb nicht mehr anwendbar. Die nach Reichsrecht vorgesehene unmittelbare Berücksichtigung der Steuerleistungen der Arbeitnehmer ist nicht mehr möglich, da die Gemeinden nicht mehr nach dem örtlichen Aufkommen an der Lohnsteuer beteiligt sind. Der für die Deutsche Bundesbahn vorgesehene Pauschbetrag wird dem Bedarf nicht mehr gerecht, und die Festsetzung des Pauschbetrages der Deutschen Bundespost im Verwaltungswege auf Grund von Schätzungen entspricht nicht den geltenden staatsrechtlichen Grundsätzen.

8. Nach dem Kriege hatten die Vorschriften über die Zahlung von Verwaltungskostenzuschüssen zunächst nur für die Bundesbahn und Bundespost Bedeutung. Für diese wurden die Pauschbeträge durch Vereinbarungen wie folgt festgesetzt:

	Bundesbahn	Bundespost
	in Mio DM	
1951	3,0	rd. 2,3
1952	4,5	3,7
1953	4,5	3,7
1954	4,5	3,7
1955	4,5	3,7
1956	4,5	3,7
1957	6,0	5,0
1958	6,0	5,0
1959	6,0	5,0
1960 (3/4 Jahr)	4,95	4,125
1961	6,6	5,5

Diese Regelung ermöglichte es, zunächst ohne eine neue gesetzliche Fundierung der Verwaltungskostenzuschüsse auszukommen.

9. Eine gesetzliche Neuregelung ist jedoch notwendig, weil mit dem Aufbau der Bundeswehr wieder sonstige Betriebe errichtet wurden, für welche die Vorschriften über die Bemessung der Zuschüsse nicht mehr anwendbar sind.

In die Neuregelung mußten auch die Betriebe der auf Grund des Vertrages über den Aufenthalt ausländischer Streitkräfte in der Bundesrepublik Deutschland vom 23. Oktober 1954 (BGBl. 1955 II S. 253) im Interesse der gemeinsamen Verteidigung im Bundesgebiet stationierten Streitkräfte auswärtiger Staaten einbezogen werden, da bei diesen Betrieben die gleichen sachlichen Voraussetzungen für die Gewährung von Ausgleichsbeträgen vorliegen wie bei den Betrieben der öffentlichen Hand.

Im Interesse der Gleichmäßigkeit sind außerdem auch etwaige gleichartige Betriebe der Länder in die Ausgleichspflicht einbezogen worden, da es keinen Gesichtspunkt gibt, der eine Freistellung solcher Betriebe begründen könnte. Schließlich erschien es geboten, den seither verwendeten Begriff „Verwaltungskostenzuschüsse" durch den sachlich zutreffenderen Begriff „Ausgleichsbeträge" zu ersetzen. Damit wird das Gesetz auch begrifflich an die gleichartige Regelung des Gewerbesteuerausgleichs angepaßt.

10. Eine Pauschalierung der auf die Deutsche Bundesbahn und die Deutsche Bundespost entfallenden Ausgleichsbeträge ist nicht mehr vorgesehen, weil den Wohngemeinden durch die Bediensteten der Bahn und der Post in dem gleichen Umfange finanzielle Mehrbelastungen entstehen wie durch die Beschäftigten der übrigen ausgleichspflichtigen Betriebe. Eine derartige Regelung wäre im Hinblick auf die damit verbundene Besserstellung der Deutschen Bundesbahn und der Deutschen Bundespost mit dem Gleichheitsgrundsatz nicht vereinbar. Außerdem liegen inzwischen die Ergebnisse der Volkszählung 1961 vor, so daß die Hinderungsgründe, die nach Auffassung der Bundesregierung bisher einer endgültigen Regelung der Ausgleichsbeträge für die fraglichen Betriebe entgegenstanden, weggefallen sind. Es erscheint daher gerechtfertigt, die Deutsche Bundesbahn und die Deutsche Bundespost ebenfalls in die individuelle Berechnung der Ausgleichsbeträge einzubeziehen. Wenn dies zu einer verwaltungsmäßigen Mehrbelastung führen sollte, könnte auf Anregung der Bundesbahn und der Bundespost erwogen werden, anstelle der jährlichen Ermittlung der Unterlagen für die Ausgleichsbeträge einen Zeitraum von 2 oder 3 Jahren vorzusehen; nennenswerte Einnahmeausfälle für die beteiligten Gemeinden dürften damit nicht verbunden sein.

11. Die Ausgleichsbeträge sind dazu bestimmt, einen Teil der Aufwendungen zu decken, die den Wohngemeinden durch die Arbeitnehmer von Betrieben der Gebietskörperschaften, die nicht der Gewerbesteuer unterliegen, entstehen. Diese Aufwendungen sind zwar grundsätzlich aus den Einnahmen der Gemeinden aus Steuern und allgemeinen Finanzzuweisungen zu decken. Es bleibt deshalb auch Aufgabe des den Ländern obliegenden Finanzausgleichs, die den Gemeinden zugewiesenen Einnahmen bedarfsgerecht auf die einzelnen Gemeinden aufzuteilen. Die Ausgleichsbeträge sind eine Ersatzabgabe, zu der die nicht der Gewerbesteuer unterliegenden Betriebe der Gebietskörperschaften und die von der Gewerbesteuer befreiten Betriebe Deutsche Bundesbahn und Deut-

sche Bundespost herangezogen werden, um die eigenen Steuereinnahmen der Wohngemeinden in den Fällen zu verstärken, in denen es wegen des hohen Anteils der Arbeitnehmer der genannten Betriebe an der Bevölkerung einer Gemeinde geboten ist. Die seitherige Beschränkung der Ausgleichspflicht auf „fabrikmäßige oder fabrikähnliche Betriebe" wird aufgehoben, weil kein Anlaß besteht, diese heute nicht mehr gebräuchlichen Begriffe im Gesetz beizubehalten; die genannte Bezeichnung ist außerdem zu eng geworden, nachdem „die Lagerung" und „die Verteilung beweglicher Sachen" in den Katalog der Tätigkeitsmerkmale neu aufgenommen worden sind.

12. Der Gesetzentwurf sieht deshalb in Fortsetzung der reichsrechtlichen Regelung eine Ausgleichspflicht für derartige Betriebe sowie für die Deutsche Bundesbahn und die Deutsche Bundespost vor. Als neues Kriterium für die Ausgleichspflicht der Betriebe ist die Zahl der Arbeitnehmer (25) vorgesehen, da es für die Belastung der Gemeinden allein auf die von dem Betrieb beschäftigten Arbeitnehmer ankommt.

13. Die Ausgleichsbeträge werden in Anlehnung an den Gewerbesteuerausgleich zwischen Betriebs- und Wohngemeinden nach festen Kopfbeträgen je Arbeitnehmer bemessen. Das bedeutet gegenüber dem im Gesetz vom 10. August 1925 vorgesehenen Verfahren eine wesentliche Vereinfachung. Das bisherige Verfahren lief darauf hinaus, den jeweils auf einen Arbeitnehmer entfallenden individuellen Zuschußbedarf der einzelnen Gemeinde für bestimmte Verwaltungszweige zu ermitteln. Dieses Verfahren war nicht nur sehr umständlich, sondern führte darüber hinaus zu einer ungerechtfertigten Benachteiligung finanzschwacher Gemeinden, die entsprechend ihren geringen Aufwendungen auch niedrigere Verwaltungskostenzuschüsse erhielten. Die Einführung fester Kopfbeträge bedeutet mithin auch eine gerechtere Bemessung der Ausgleichsbeträge.

14. Der Ausgleichsbetrag ist auf 100 DM je anzurechnenden Arbeitnehmer festgesetzt. Mit diesem Betrag soll ein Teil der Aufwendungen gedeckt werden, die der Gemeinde durch den Arbeitnehmer und seine nicht berufstätigen Angehörigen erwachsen. Ein voller Ausgleich kommt aus den unter Nr. 11 dargelegten Gründen nicht in Betracht; jedoch erscheint bei der Bemessung des Ausgleichsbetrages eine möglichste Annäherung an die Regelung des Gewerbesteuerausgleichs in den Ländern geboten.

15. Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes ergibt sich aus Artikel 105 Abs. 2 Nr. 3 GG. Das Gesetz bedarf danach der Zustimmung des Bundesrates.

16. Die Zahlung der Ausgleichsbeträge wird für das Rechnungsjahr 1963 voraussichtlich folgende Mittel beanspruchen:

	DM	DM
Beim Bund		
a) für Bundesbetriebe . .	2,0 Mio	
b) für Betriebe der stationierten Streitkräfte . .	6,0 Mio	8,0 Mio
bei der Deutschen Bundesbahn . . .		28,2 Mio
bei der Deutschen Bundespost . . .		15,0 Mio

Diese schätzungsweise ermittelten Beträge beruhen hinsichtlich der Deutschen Bundesbahn und der Deutschen Bundespost auf den Zahlen der beschäftigten Arbeitnehmer nach dem Stande vom 30. September 1961 (Bundesbahn: 282 183, Bundespost: 148 537), im übrigen auf den Unterlagen, die der früheren Vorlage der Bundesregierung zugrunde gelegen haben. Wenn in der Zwischenzeit neuere Zahlen verfügbar sein sollten, darf es der Bundesregierung überlassen werden, in ihrer Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf die vorstehenden Angaben entsprechend zu berichtigen. Der Aufwand für die Bundesbetriebe wird sich im Zuge des weiteren Aufbaues der Bundeswehr noch erhöhen. Die Belastung der Länder läßt sich nicht übersehen, kann aber nur von geringem Gewicht sein.

II. Die Bestimmungen im einzelnen

Zu § 1

17. Die Vorschrift legt die Zweckbestimmung der Ausgleichsbeträge und den Maßstab für ihre Bemessung fest. Aus der Zweckbestimmung ergibt sich mittelbar der Anspruch der Gemeinden auf die zu zahlenden Beträge.

Zu § 2

18. Der Kreis der ausgleichspflichtigen Bundesbetriebe entspricht im wesentlichen dem der früheren zuschußpflichtigen Reichsbetriebe. Wegen der Einbeziehung der Betriebe der Länder und der im Bundesgebiet stationierten ausländischen Streitkräfte wird auf Nr. 9 verwiesen. Als Monopolverwaltung des Bundes kommt z. Z. nur die Bundesmonopolverwaltung für Branntwein in Betracht.

Die in § 2 Abs. 1 erwähnten Vorschriften über die gleichgestellten Organisationen und Unternehmen im Dienste der ausländischen Streitkräfte haben folgenden Wortlaut:

„Artikel 36

Organisationen und Unternehmen im Dienste der Streitkräfte

(1) Vorbehaltlich der Bestimmungen dieses Artikels

a) können nichtdeutsche Organisationen nichtwirtschaftlichen Charakters, die von den Streitkräften oder der beteiligten Macht zum Nutzen der Mitglieder der Streitkräfte eingerichtet worden sind, oder die der Truppenbetreuung dienen, den Streitkräften nach Mitteilung an die deutschen Behörden, daß diese Organisationen im Dienste der Streitkräfte stehen, ganz oder zum Teil gleichgestellt werden;

b) kann eine solche Organisation, falls sie ein Klub ist, nur insoweit gleichgestellt werden, als sie einen Teil der Verpflegungs- oder Sporteinrichtungen der Streitkräfte darstellt.

(2) Die Streitkräfte können sich nichtdeutscher wirtschaftlicher Unternehmen bedienen, soweit ihre militärischen Bedürfnisse nicht durch deutsche Unternehmen befriedigt werden können. Diese Unternehmen können den Streitkräften gleichgestellt werden,

a) soweit sie technischen Dienst in einem Vertragsverhältnis für die Streitkräfte leisten, nach Mitteilung an die deutschen Behörden und

b) in allen anderen Fällen nach Konsultation mit den deutschen Behörden."

Die Regelung in Absatz 2 ist deshalb notwendig, weil Betriebe der hier genannten Art im allgemeinen auch nicht gewerbesteuerpflichtig sind.

Die Stadtstaaten unterhalten verschiedene Betriebe, für die sie nach der Konzeption des Gesetzes an sich ausgleichspflichtig wären, die aber ihrer Natur nach und im Vergleich mit gleichartigen oder ähnlichen Betrieben in anderen Städten ausgesprochene kommunale Einrichtungen sind. Es erscheint daher gerechtfertigt, die Ausgleichspflicht dieser Betriebe abweichend von der allgemeinen Regelung im Einzelfall festzulegen. Die erforderliche Abgrenzung soll durch Rechtsverordnung des Bundesministers der Finanzen, die der Zustimmung des Bundesrates bedarf, vorgenommen werden (Absatz 3).

Die Bestimmung des Begriffs der ausgleichspflichtigen Betriebe in Absatz 4 ist gegenüber dem früheren Reichsrecht (vgl. § 2 der Durchführungsbestimmungen für die §§ 8 bis 10 des Gesetzes über gegenseitige Besteuerung vom 25. Otober 1930 — RGBl. I S. 471) dadurch verändert, daß die zu enge Bezeichnung „fabrikmäßige oder fabrikähnliche Betriebe" aufgegeben wird und anstelle des bisherigen ungenauen Unterscheidungsmerkmals des „größeren Umfangs" das eindeutige Merkmal der Mindestzahl von 25 Arbeitnehmern getreten ist. Entsprechend der Rechtsprechung des Reichsfinanzhofs ist außerdem auch die Lagerung und Verteilung beweglicher Sachen in den Katalog der Tätigkeitsmerkmale für ausgleichspflichtige Betriebe aufgenommen worden.

Mit dem Vorbehalt in Absatz 5 Nr. 1 zweiter Halbsatz für die Betriebe der Streitkräfte auswärtiger Staaten ist auf die Subsidiarität der Bundesleistungen verwiesen. Zur Zeit sind die auswärtigen Staaten vertraglich nicht verpflichtet, Ausgleichsbeträge an die Gemeinden zu entrichten.

Zu § 3

19. Der Begriff „Arbeitnehmer" hat im Gesetzentwurf die gleiche Bedeutung wie in den bisherigen, die Verwaltungskostenzuschüsse regelnden Bestimmungen. Die in der Ausbildung befindlichen Dienstkräfte (Beamtenanwärter, Lehrlinge, Verwaltungspraktikanten usw.) sind als Arbeitnehmer zu zählen, dagegen nicht die Personen, die von den Betrieben Wartegeld, Ruhegehalt oder sonstige Versorgungsbezüge empfangen, da diese nicht als „beschäftigt" anzusehen sind.

Die Mitglieder der Streitkräfte und die ihnen gleichgestellten Personen können wegen ihrer Sonderstellung nicht als zivile Arbeitnehmer im Sinne der Ausgleichsregelung angesehen werden. Die erwähnten Bestimmungen über die Mitglieder der Streitkräfte haben folgenden Wortlaut:

„Artikel 1

Begriffsbestimmungen

In diesem Vertrag und seinen Anhängen werden die folgenden Ausdrücke in dem nachstehend umschriebenen Sinne gebraucht:

. . . . .

7. Mitglieder der Streitkräfte:

a) Personen, die auf Grund ihres militärischen Dienstverhältnisses im Dienste der Truppen der Drei Mächte oder anderer Entsendestaaten stehen und sich im Bundesgebiet befinden (militärisches Personal);

b) andere Personen, die im Dienst dieser Truppen stehen oder ihnen dienstlich zugeteilt sind, mit Ausnahme von Personen, die weder die Staatsangehörigkeit einer der Drei Mächte noch die eines anderen Entsendestaates haben und im Bundesgebiet angeworben sind; ferner mit der Maßgabe, daß solche anderen Personen, die außerhalb des Bundesgebietes oder Berlins stationiert sind, nur dann als Mitglieder der Streitkräfte gelten, wenn sie sich dienstlich im Bundesgebiet befinden (Gefolge).

Als „Mitglieder der Streitkräfte" gelten: Angehörige, worunter Ehegatten und Kinder von Personen im Sinne der Unterabsätze a und b oder nahe Verwandte, die

von solchen Personen unterhalten werden und für die ihnen materielle Unterstützung seitens der Streitkräfte zusteht, zu verstehen sind. Der Begriff „Mitglieder der Streitkräfte" umfaßt Deutsche nur dann, wenn sie im Staatsgebiet der beteiligten Macht in deren Truppen eingetreten oder von ihnen eingezogen oder angestellt worden sind und dort zu diesem Zeitpunkt entweder ihren ständigen Wohnsitz gehabt oder sich dort seit mindestens einem Jahr aufgehalten haben."

Die Begriffe „Wohnsitz" und „gewöhnlicher Aufenthalt" haben die gleiche Bedeutung wie in §§ 13 und 14 des Steueranpassungsgesetzes vom 16. Oktober 1934 (RGBl. I S. 925). Die Bestimmung der Wohngemeinde bei mehrfachem Wohnsitz entspricht der in den meisten Ländern getroffenen Regelung des Gewerbesteuerausgleichs.

Zu § 4

20. Die Ausgleichsberechtigung einer Gemeinde ist nicht mehr davon abhängig, ob eine bestimmte Zahl von Arbeitnehmern ausgleichspflichtiger Betriebe in der Gemeinde wohnt, weil durch eine derartige Regelung gerade die kleinen Gemeinden benachteiligt werden könnten. Es ist jedoch zu beachten, daß nur Betriebe mit mindestens 25 Arbeitnehmern ausgleichspflichtig sind.

Die Ausgleichspflicht ist im Gegensatz zu der früheren reichsrechtlichen Regelung, die von der Zahl der Beschäftigten und ihrer Angehörigen ausging, nach der Neuregelung nur noch an die beschäftigten Arbeitnehmer geknüpft, weil die Ausgleichsbeträge alljährlich neu festgestellt werden und die Zahl der Angehörigen in einer Gemeinde nicht jedes Jahr ermittelt werden soll.

21. Nach Erhebung über die Betriebe der Bundeswehr und der im Bundesgebiet stationierten ausländischen Streitkräfte nach dem Stande vom 15. Juni 1958 (Soll) bzw. 1. Januar 1958 werden an Gemeinden der einzelnen Länder etwa folgende Ausgleichsbeträge zu zahlen sein:

Land	Bundeswehr		Stationierte ausländische Streitkräfte		Insgesamt
	Arbeitnehmer insgesamt	Ausgleichsbetrag DM	Arbeitnehmer insgesamt	Ausgleichsbetrag DM	DM
Baden-Württemberg	898	89 800	9 062	906 200	996 000
Bayern	6 229	622 900	10 161	1 016 100	1 639 000
Bremen	114	11 400	1 270	127 000	138 400
Hamburg	—	—	334	33 400	33 400
Hessen	216	21 600	3 863	386 300	407 900
Niedersachsen	6 530	653 000	1 572	157 200	810 200
Nordrhein-Westfalen	1 955	195 500	18 756	1 875 600	2 071 100
Rheinland-Pfalz	1 552	155 200	11 050	1 105 000	1 260 200
Schleswig-Holstein	1 984	198 400	103	10 300	208 700
Berlin	—	—	2 302	230 200	230 200
	19 478	1 947 800	58 473	5 847 300	7 795 100

(Die entsprechenden Zahlen für das Saarland sind nicht bekannt.)

Die Ausgleichsbeträge entfallen, von wenigen Ausnahmen (z. B. Mönchengladbach und Kaiserslautern) abgesehen, auf Gemeinden unter 20 000 Einwohner.

Zu § 5

22. Die Zahl der Arbeitnehmer, für die ein Ausgleichsbetrag zu zahlen ist, wird für jedes Rechnungsjahr nach den Verhältnissen an dem Tage festgestellt, der im vorhergehenden Rechnungsjahr für die Ausschreibung der Lohnsteuerkarten maßgebend war. Die Feststellung gilt für das ganze Rechnungsjahr.

Zu § 6

23. Die Ausgleichsbeträge werden entsprechend dem Abgabencharakter nur auf Anforderung gezahlt, zumal es den für die Zahlung zuständigen

Dienststellen nicht möglich wäre, von sich aus festzustellen, welche Gemeinden Anspruch auf Ausgleichsbeträge haben. Die Zuständigkeitsregelung für die Anforderung der Ausgleichsbeträge entspricht Artikel 108 Abs. 3 GG. Es wird erwartet, daß die Anforderung allgemein den Gemeindebehörden übertragen wird.

Die Vorschrift, daß in der Anforderung alle für einen Ausgleich in Betracht kommenden Arbeitnehmer mit Anschrift und Beschäftigungsstelle anzugeben sind, soll die Nachprüfbarkeit der Anforderungen gewährleisten. In jeder Anforderung sollen die bei allen ausgleichspflichtigen Betrieben beschäftigten Arbeitnehmer, die in der Gemeinde wohnen, aufgeführt werden.

Die Ausgleichsbeträge werden im allgemeinen von den für die Betriebe zuständigen örtlichen Verwaltungsdienststellen gezahlt. Die Anforderungen sind daher auch an sie zu richten. Bei den im Bundesgebiet stationierten ausländischen Streitkräften sind die zuständigen Oberfinanzdirektionen als Anforderungsstelle vorgesehen.

Die Verwaltungststellen sind verpflichtet, die erforderlichen Auskünfte über die bei den ausgleichspflichtigen Betrieben beschäftigten Arbeitnehmer zu geben. Nach Ablauf des Jahres, für das Ausgleichsbeträge gefordert werden, können Ausgleichsbeträge nicht mehr angefordert werden.

Die weitere Regelung des Festsetzung- und Anforderungsverfahrens obliegt den Ländern, da es zweckmäßig erscheint, diese Vorschriften an die auf Landesrecht beruhenden Vorschriften über die Anforderung von Gewerbesteuerausgleichszuschüssen von den Betriebsgemeinden anzupassen.

Die Ausgleichsbeträge dienen zur Bestreitung der laufenden Ausgaben der Gemeinden. Sie werden daher bereits im Laufe des Ausgleichsjahres benötigt und sollen deshalb halbjährlich in Teilbeträgen überwiesen werden.

Zu § 7

24. Wegen der Verschiedenartigkeit der in Betracht kommenden Betriebstätten, insbesondere bei den im Bundesgebiet stationierten Streitkräften auswärtiger Staaten und der Arbeitsverhältnisse der Arbeitnehmer, ist die Möglichkeit vorgesehen, Zweifelsfragen im Wege einer Rechtsverordnung zu beseitigen. Darin wird — soweit erforderlich — auch eine Abgrenzung der ausgleichspflichtigen Betriebe, insbesondere der Betriebstätten bei der Deutschen Bundesbahn, zu treffen sein. Die Rechtsverordnungen bedürfen nach Artikel 80 Abs. 2 GG der Zustimmung des Bundesrates.

Zu § 8

25. Mit der Aufhebung der Gesetze vom 10. August 1925 und vom 17. Juli 1930 sowie der Achten Verordnung über die Vereinfachung der Verwaltung (Verwaltungskostenzuschüsse) vom 17. Februar 1942 als Bundesrecht fallen auch die Durchführungsbestimmungen für die §§ 8 bis 10 des Gesetzes über gegenseitige Besteuerung vom 25. Oktober 1930 (RGBl. I S. 471) in der Fassung der Änderungsverordnung vom 13. Dezember 1937 (RGBl. 1938 I S. 2) und die Bestimmung des Reichsministers der Finanzen vom 30. Mai 1942 (MBliV S. 1189, 1385, RStBl. S. 753) über die vereinfachte Heranziehung zu Verwaltungskostenzuschüssen und über die vereinfachte Verteilung der Verwaltungskostenpauschbeträge weg.

26. Die Vorschriften über die gegenseitigen Besteuerungsrechte der Gebietskörperschaften (§§ 1 bis 7 des Gesetzes über gegenseitige Besteuerung) sind, soweit sie nicht als Landesrecht fortgelten, durch die staatsrechtliche Entwicklung überholt. Ein Bedürfnis zu einer allgemeinen gesetzlichen Regelung dieser Frage ist insoweit nicht mehr vorhanden. Im Zusammenhang mit der formellen Aufhebung dieser Vorschriften war auch § 2 Abs. 2 Nr. 4 der RAO zu streichen.

Zu § 9

27. Die Vorschrift entspricht dem Dritten Überleitungsgesetz.

Zu § 10

28. Das Gesetz tritt rückwirkend vom 1. Januar 1963 in Kraft, damit den betroffenen Wohngemeinden nicht noch weitere finanzielle Nachteile entstehen.

Anlage 2

Stellungnahme der Bundesregierung

I.

Die Bundesregierung hat den von ihr am 8. Februar 1961 eingebrachten Entwurf eines Gesetzes über Ausgleichsbeträge für Betriebe der Gebietskörperschaften und für gleichgestellte Betriebe, der in der 3. Wahlperiode des Bundestages nicht mehr verabschiedet wurde, den gesetzgebenden Körperschaften bisher nicht wieder vorgelegt. Der vom Bundesrat eingebrachte Gesetzentwurf soll das unterbrochene Gesetzgebungsverfahren wieder in Gang setzen.

Der Bundesrat hat jedoch die ursprüngliche Vorlage der Bundesregierung durch die Übernahme aller Änderungen, die der Bundesrat beim ersten Durchgang der Regierungsvorlage im Jahre 1961 vorgeschlagen hatte, grundlegend erweitert.

Durch die Änderungen des Entwurfs würde das finanzielle Gewicht der Ausgleichsleistungen des Bundes auf etwa 100 Millionen DM erhöht und damit zu einem im gesamtstaatlichen Finanzausgleich zu beachtenden Faktor. Außerdem soll nach dem Entwurf des Bundesrates die Begrenzung des Kreises der Empfänger von Ausgleichsbeträgen auf solche Gemeinden, in denen die Arbeitnehmer der ausgleichspflichtigen Betriebe einen finanzwirtschaftlich bedeutsamen Anteil der Gesamtbevölkerung ausmachen, wegfallen. Damit würde der Rahmen einer Härteregelung für Sonderfälle überschritten und der Bund in dem durch den Gesetzentwurf angesprochenen Bereich allgemein an der Finanzierung der kommunalen Aufgaben für seine Bediensteten beteiligt.

II.

Die Bundesregierung wollte mit ihrem Gesetzentwurf vom 8. Februar 1961 nur eine historisch gewordene Ausgleichsregelung des Reichs von geringem finanziellen Gewicht in zeitgemäßer Form weiterführen.

Der Entwurf des Bundesrates und die ihm zugrunde liegenden Bestrebungen nach einer grundlegenden Ausweitung der Ausgleichsverpflichtung des Bundes gegenüber der früheren reichsrechtlichen Regelung berühren jedoch grundsätzliche Fragen der Stellung der Gemeinden im Rahmen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, die vor der Entscheidung über eine gesetzliche Regelung geklärt werden müssen. Die Bundesregierung schlägt deshalb vor, die Frage der Verwaltungskostenzuschüsse im Zusammenhang mit der in Aussicht genommenen allgemeinen Finanzreform zu überprüfen. Sie wird die vom Bund und den Ländern eingesetzte Sachverständigen-Kommission für die Finanzreform bitten, in ihrem Gutachten auf diese Fragen mit einzugehen.

III.

Gegen eine gesetzliche Regelung im Sinne des vorliegenden Entwurfs bestehen nach Auffassung der Bundesregierung die folgenden grundsätzlichen Bedenken:

A. Die Belastung des Bundes mit der Zahlung von Ausgleichsbeträgen (früher Verwaltungskostenzuschüsse) an die Wohngemeinden der Arbeitnehmer von Bundesbetrieben nach dem Vorbild der früheren reichsrechtlichen Regelung ist nicht mehr gerechtfertigt.

1. Die Ausgleichsbeträge sind finanzwirtschaftlich betrachtet Zuschüsse des Bundes zu den laufenden Aufwendungen der Gemeinden für die Erfüllung kommunaler Aufgaben, die im Finanzsystem des Grundgesetzes nicht zugelassen sind.

   a) Die Zahlung von Verwaltungskostenzuschüssen durch die Reichsbetriebe stellte eine Verbindung von Elementen des gemeindlichen Finanzausgleichs und des Abgabenrechts dar, die nur vertretbar war, solange die Aufgaben auf dem Gebiet des gesamtstaatlichen Finanzausgleichs noch nicht durch ausdrückliche Verfassungsvorschriften zwischen Zentralstaat und Gliedstaaten aufgeteilt waren.

   Durch das Grundgesetz sind die Aufgaben des Bundes gegenüber den Aufgaben der Länder streng abgegrenzt. Abgesehen von der Gesetzgebung über die Realsteuern hat der Bund im Rahmen des Grundgesetzes nach der allgemeinen Zuständigkeitsvermutung des Artikels 30 GG keine unmittelbaren Zuständigkeiten auf dem Gebiet der Finanzausstattung der Gemeinden. Durch Artikel 106 Abs. 6 GG sind die Festsetzung des Hundertsatzes des Gemeindeanteils an der Einkommen- und Körperschaftsteuer sowie die Beteiligung der Gemeinden am Aufkommen der (reinen) Landessteuern ausdrücklich der Landesgesetzgebung vorbehalten. Die Befugnisse und damit auch die Verantwortung des Bundes auf dem Gebiet des gemeindlichen Finanzausgleichs beschränken sich darauf, die Finanzbedürfnisse der Gemeinden bei der Anwendung der Revisionsklausel des Artikels 106 Abs. 4 GG als Bestandteil des Länderfinanzbedarfs nach Artikel 106 Abs. 8 GG zu berücksichtigen. Es ist dem Bund danach verwehrt, im Wege der Gesetzgebung oder durch Verwaltungsmaßnahmen unmittelbar in die Gestaltung des gemeindlichen Finanzausgleichs einzugreifen. Es ist deshalb auch nicht Sache des Bundes, Ausgleichs-

maßnahmen für die unzureichende Steuerkraft einzelner Gemeinden zu treffen.

b) Der Bund kann sich auch nicht in seiner Eigenschaft als Arbeitgeber an den Kosten der kommunalen Betreuung seiner Arbeitnehmer beteiligen. Dies wäre nur im Rahmen einer allgemeinen gesetzlichen Regelung für alle Arbeitgeber denkbar, die weder besteht noch erwogen wird. Kommunale Lasten der Bevölkerung sind vielmehr ohne Rücksicht auf die Art ihrer Beschäftigung aus dem den Ländern und Gemeinden zugewiesenen Anteil am Gesamtsteueraufkommen zu decken.

Die Erwägung, daß die Gewerbesteuer zum Teil durch den besonderen Nutzen gerechtfertigt sei, den die Betriebe aus den kommunalen Einrichtungen ziehen (Äquivalenzprinzip), kann nicht als teilweise Verwirklichung des Grundsatzes einer Beteiligung der Arbeitgeber an den kommunalen Lasten gewertet werden. Es handelt sich um eine Steuer, die keine Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellt (§ 1 AO). Ihr Bemessungsmaßstab ist die Wirtschaftskraft des Betriebes, die sich in dem Ertrag, dem Betriebskapital oder der Lohnsumme ausdrückt, nicht aber der kommunale Aufwand für die Arbeitnehmer.

2. Eine gesetzliche Regelung im Sinne des vorliegenden Gesetzentwurfs kann auch nicht aus der dem Bund nach Artikel 106 Abs. 7 GG obliegenden Verpflichtung gegenüber den Gemeinden abgeleitet werden.

Artikel 106 Abs. 7 GG hat folgenden Wortlaut:

„(7) Veranlaßt der Bund in einzelnen Ländern oder Gemeinden (Gemeindeverbänden) besondere Einrichtungen, die diesen Ländern oder Gemeinden (Gemeindeverbänden) unmittelbar Mehrausgaben oder Mindereinnahmen (Sonderbelastungen) verursachen, wird der Bund den erforderlichen Ausgleich gewähren, wenn und soweit den Ländern oder Gemeinden (Gemeindeverbänden) nicht zugemutet werden kann, die Sonderbelastung zu tragen. Entschädigungsleistungen Dritter und finanzielle Vorteile, die diesen Ländern oder Gemeinden (Gemeindeverbänden) als Folge der Einrichtung erwachsen, werden bei dem Ausgleich berücksichtigt."

Der Bund erfüllt seine Verpflichtung nach Artikel 106 Abs. 7 GG bei der Errichtung von Wohnsiedlungen für Bundesbedienstete durch die Gewährung von Finanzhilfen zu den Aufschließungsmaßnahmen und Folgeeinrichtungen der Gemeinden. Diese Finanzhilfen werden bestimmungsgemäß individuell nach Lage des Einzelfalles festgesetzt und entziehen sich einer Pauschalregelung. Artikel 106 Abs. 7 GG begründet jedoch aus folgenden Gründen keine Pflicht des Bundes, sich darüber hinaus regelmäßig an den laufenden Lasten der kommunalen Betreuung von Bundesbediensteten zu beteiligen, wie dies der vorliegende Gesetzentwurf vorsieht:

a) Der Bund ist nach Artikel 106 Abs. 7 GG zu Ausgleichsleistungen nur dann verpflichtet, wenn die von ihm veranlaßten Einrichtungen den Gemeinden unmittelbar Mehrausgaben oder Mindereinnahmen (Sonderbelastungen) verursachen.

Als Einrichtung im Sinne von Artikel 106 Abs. 7 GG kommen im Rahmen des Gesetzentwurfs nur die Dienststellen oder Betriebe in Betracht, in denen die Bediensteten beschäftigt werden. Die Aufwendungen der Wohngemeinden für die Arbeitnehmer werden nicht unmittelbar durch die Dienststellen oder Betriebe des Bundes verursacht. Die unmittelbare Ursache ist die Niederlassung des Bediensteten in der Wohngemeinde.

b) Weiterhin setzt eine Ausgleichspflicht des Bundes nach Artikel 106 Abs. 7 GG voraus, daß eine unzumutbare Sonderbelastung der Gemeinden vorliegt. Die laufenden Aufwendungen für die normale kommunale Betreuung der Bediensteten einer Bundesdienststelle und ihrer Familienangehörigen sind jedoch grundsätzlich keine unzumutbare Sonderbelastung für eine Gemeinde. Es handelt sich um die ureigenste Aufgabe der Gemeinden, die sie gegenüber allen Einwohnern ohne Rücksicht auf ihre Erwerbsquellen zu erfüllen haben und für die sie von den Ländern durch das System des gemeindlichen Finanzausgleichs mit dem erforderlichen Anteil an den öffentlichen Einnahmen ausgestattet werden. Hinzu kommt, daß die Bundesbediensteten eine sozial gesicherte Bevölkerungsgruppe darstellen, die voll im Erwerbsleben steht und nach Maßgabe des Abgabenrechts ihren vollen Beitrag zu den öffentlichen Lasten erbringt.

c) Schließlich würde eine gesetzliche Regelung über die Zahlung laufender Zuschüsse zum kommunalen Aufwand für alle Bundesbediensteten gegen die im Grundgesetz vorgeschriebene Subsidiarität der Ausgleichsansprüche nach Artikel 106 Abs. 7 GG gegenüber den Ansprüchen der Gemeinden gegen das Land auf angemessene Finanzzuweisungen verstoßen. Die von der Einwohnerzahl abhängigen Schlüsselzuweisungen des Landes an die Gemeinden würden finanzielle Vorteile im Sinne dieser Vorschrift darstellen, die das Entstehen einer ausgleichsbedürftigen Sonderbelastung im Sinne der Vorschrift durch die laufende kommunale Betreuung der Bundesbediensteten und ihrer Familienangehörigen ausschließen würde.

3. a) Da eine gesetzliche Regelung über Zuschüsse des Bundes zu den laufenden Aufwendungen der Gemeinden für rein kom-

munale Aufgaben daher mit Artikel 106 Abs. 6 und 7 GG nicht vereinbar wäre, sind die Ausgleichsbeträge in dem vom Bundesrat eingebrachten Entwurf als eine Ersatzabgabe ausgestaltet, der die in dem Entwurf näher bezeichneten Betriebstätten des Bundes, der im Bundesgebiet stationierten ausländischen Streitkräfte und der Länder unterworfen werden sollen. Die Abgabe wird dabei als eine Realsteuer angesehen, für die der Bund die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz nach Artikel 105 Abs. 2 Nr. 3 GG besitzt.

b) Die Ausgleichsbeträge sind jedoch keine Sonderform der Gewerbesteuer, die als Einschränkung der im Gewerbesteuergesetz vorgesehenen Steuerbefreiungen gerechtfertigt werden könnte.

Die Bezeichnung der Ausgleichsbeträge als Ersatzabgabe zur Gewerbesteuer reicht nicht aus, um das Gesetz auch materiell zu einem Gesetz über die Gewerbesteuer zu machen. Als Ersatzabgabe zur Gewerbesteuer müßten die Ausgleichsbeträge der Gewerbesteuer gleichartig sein. Dies ist jedoch nicht der Fall.

Ausgangspunkt der Prüfung ist der Vergleich der steuerbegründenden Tatbestände. Dabei kann es jedoch nicht allein auf eine formale äußerliche Abweichung der steuerlichen Anknüpfungsmerkmale ankommen. Entscheidend ist vielmehr, ob eine Steuer dieselbe Quelle wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit ausschöpft wie die andere. (Vergleiche BVerfGE 7, 244 [260]; 13, 181 [193])

Der Gewerbesteuer unterliegen nach § 2 Abs. 1 und § 35 a GewStG die Gewerbebetriebe.

Unter Gewerbebetrieb ist nach § 1 GewStDV 1955 (BGBl. I S. 152) eine selbständige, nachhaltige Betätigung zu verstehen, die mit Gewinnabsicht unternommen wird und sich als Beteiligung am allgemeinen wirtschaftlichen Verkehr darstellt. Hoheitsbetriebe, d. h. Betriebe, die überwiegend der Ausübung der öffentlichen Gewalt dienen, gehören nicht zu den Gewerbebetrieben.

Nach der Definition der ausgleichspflichtigen Betriebe in dem vorliegenden Gesetzentwurf sind Objekt der Ausgleichsbeträge dagegen Betriebe, die der Gewerbesteuer nicht unterliegen, d. h. auch Betriebe, die keine Gewerbebetriebe im Sinne des GewStG sind. Die Ungleichartigkeit der Abgaben kommt also in diesem Fall bereits in der gesetzlichen Definition des Steuergegenstandes unmittelbar zum Ausdruck.

Die sich aus der Definition ergebende Verschiedenartigkeit der Steuerobjekte führt dazu, daß auch völlig verschiedene Quellen wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit ausgeschöpft werden. Die Gewerbesteuer schöpft aus der Wirtschaftskraft, die sich aus der mit der Absicht auf Gewinnerzielung unternommenen selbständigen Betätigung ergibt, während die Ausgleichsbeträge aus der Finanzkraft der öffentlichen Aufgabenträger schöpfen.

Der Vollständigkeit halber sei noch auf die Verschiedenartigkeit der Bemessungsmaßstäbe hingewiesen.

Nach alledem sind die Ausgleichsbeträge der Gewerbesteuer nicht gleichartig, so daß der Gesetzentwurf nicht als Ergänzungsregelung zum Gewerbesteuergesetz angesehen werden kann.

c) Die Ausgleichsbeträge können daher allenfalls als Realsteuer besonderer Art angesehen werden. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist eine Realsteuer im Sinne des Artikels 105 Abs. 2 Nr. 3 GG eine Steuer, die auf einer Sache oder einem Sachinbegriff ruht (BVerfGE vom 7. Mai 1963 — 2 BvL 8/61, 2 BvL 10/61 —).

Diese Voraussetzung wird allerdings von den Ausgleichsbeträgen erfüllt.

Die Einführung der neuen „Steuer" dient jedoch nur dem Zweck, den Bund entgegen der Aufgaben- und Lastenabgrenzung zwischen Bund und Ländern zu Zuschüssen an die Gemeinden für die kommunale Betreuung einer Gruppe von Bediensteten des Bundes und der im Bundesgebiet stationierten ausländischen Streitkräfte heranziehen. Die Erhebung der Steuer kann vom Steuerobjekt her nicht gerechtfertigt werden, da die Betriebstätten im allgemeinen kein belastbares Wirtschaftsgut darstellen.

Die mangelnde Steuerqualität der Ausgleichsbeträge ergibt sich schon aus dem Umstand, daß sie ausschließlich von Bund und Ländern gezahlt und damit ganz auf den öffentlichen Bereich beschränkt bleiben. Die dem Bund zur Last fallenden Ausgleichsbeträge wären — abgesehen von Bundesbahn und Bundespost — aus allgemeinen Haushaltsmitteln des Bundes zu zahlen. Betriebe der Länder im Sinne des Entwurfs gibt es nur in geringer Zahl. Sie sind in die Regelung einbezogen, um damit formell den Abgabecharakter der Ausgleichsbeträge stärker zu betonen.

Darüber hinaus würde die vorgesehene bundesgesetzliche Regelung den Bereich der Bundesgesetzgebung insoweit überschreiten, als in dem Gesetz selbst die Hebesätze festgesetzt werden sollen. Nach Artikel 105 Abs. 2 Nr. 3 GG hat der Bund die konkurrierende Gesetzgebung über

die Realsteuern mit Ausnahme der Festsetzung der Hebesätze.

Dieser Verstoß gegen Artikel 105 Abs. 2 Nr. 3 GG kann nicht behoben werden, da es finanzwirtschaftlich nicht vertretbar wäre, die Höhe der Abgabe, die abgesehen von den Ländern ausschließlich vom Bund getragen wird, der Landesgesetzgebung bzw. der Entscheidung der einzelnen Gemeindevertretung zu überlassen.

Die Ausgleichsbeträge können daher auch als Realsteuer besonderer Art nicht gerechtfertigt werden.

B. Unter den gegebenen staatsrechtlichen und sozialen Verhältnissen besteht außerdem kein Bedürfnis nach einer besonderen Finanzausgleichsregelung für die Wohnsitzgemeinden der Arbeitnehmer von Bundesbetrieben, wie sie der vorliegende Gesetzentwurf enthält.

1. Die Verwaltungskostenzuschüsse der früheren Reichsbetriebe waren nur unter einem gemeindlichen Finanzsystem sinnvoll, wie es bis zum Ende der Weimarer Republik bestand. Die Gemeinden waren damals überwiegend auf eigene Steuereinnahmen angewiesen. Auch die Anteile der Gemeinden an der Einkommen- und Körperschaftsteuer wurden nach dem örtlichen Aufkommen bemessen. Es fehlte an einer Bestandsgarantie für die gemeindliche Selbstverwaltung und an einem darauf aufbauenden System gesetzlich geregelter Schlüsselzuweisungen nach Maßgabe der fehlenden Steuerkraft, die auch den steuerschwachen Gemeinden ausreichende Mittel für die Erfüllung ihrer Selbstverwaltungsaufgaben gewährleistete.

Heute haben die Gemeinden einen verfassungsrechtlich begründeten Anspruch auf eine für die Erfüllung der Selbstverwaltungsaufgaben der örtlichen Gemeinschaft ausreichende Finanzausstattung. Nach Artikel 28 Abs. 2 GG ist den Gemeinden gewährleistet, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Die Gewährleistung umfaßt die erforderliche Finanzausstattung als eine der wesentlichen Grundlagen der Selbstverwaltung. Sie gibt allen Gemeinden ohne Rücksicht auf die von ihrer Wirtschafts- und Bevölkerungsstruktur abhängige Steuerkraft einen Anspruch auf die notwendigen Mittel für die Erfüllung ihrer Aufgaben. Die Gemeinden sind damit nicht mehr ausschließlich auf ihre Steuereinnahmen angewiesen. Zur Finanzausstattung der steuerschwachen Gemeinden gehören vielmehr allgemeine Finanzzuweisungen, die ihre unzureichende Steuerkraft ergänzen. Sonderzuweisungen zum Ausgleich der Auswirkungen bestimmter, die Steuerkraft einer Gemeinde beeinträchtigender Tatbestände sind daher neben dem allgemeinen Finanzausgleichssystem nicht mehr erforderlich.

2. Das Bedürfnis nach einer Sonderregelung für die Arbeitnehmer von fabrikmäßigen oder fabrikähnlichen Bundesbetrieben kann auch nicht damit begründet werden, daß es sich bei den Fabrikarbeitern um eine Bevölkerungsgruppe handelt, die sich durch hohe kommunale Aufwendungen von den übrigen Einwohnern der Gemeinde unterscheidet.

In der Zeit der Weimarer Republik war die Industriearbeiterschaft noch eine Bevölkerungsgruppe, die besonders hohe kommunale Lasten verursachte. Die Industriearbeiterschaft war in stärkerem Maße wirtschaftlich anfällig und auf öffentliche Unterstützung angewiesen. Der hierdurch bedingte soziale Aufwand ging zu einem großen Teil zu Lasten der Gemeinden. Hinzu kam die Belastung der Gemeinden auf dem Gebiet der Volksschule, an der die Gemeinden damals stärker beteiligt waren als heute. Die sozialen Lasten der Arbeiterschaft überstiegen bei weitem den Gemeindeanteil an ihren Lohnsteuerleistungen.

Eine Arbeiterbevölkerung, die nicht in gewerbesteuerpflichtigen Betrieben tätig war, stellte daher s. Z. eine besondere Belastung der Gemeinde dar, die eine besondere auf sie beschränkte Ausgleichsregelung zweckmäßig machte.

Heute sind die Fabrikarbeiter dagegen keine Bevölkerungsgruppe mehr, die sich von der übrigen Bevölkerung durch einen besonders hohen kommunalen Aufwand unterscheidet. Der früher festzustellende Zusammenhang zwischen dem Anteil der Arbeiterbevölkerung und den Aufwendungen der Gemeinden für soziale Zwecke ist infolge der sozialen Besserstellung der Arbeiter und der Entlastung der Gemeinden von den sozialen Aufwendungen für Arbeitslose und Arbeitsunfähige weggefallen. Auch auf dem Gebiet des Schulwesens kann eine besondere Belastung der Gemeinden durch eine Arbeiterbevölkerung nicht mehr angenommen werden.

Damit entfällt auch von der Belastungsseite her ein Anlaß, Zuschüsse zu dem kommunalen Aufwand für die Arbeitnehmer der fabrikmäßigen und fabrikähnlichen Bundesbetriebe zu gewähren.

IV.

Die finanzpolitischen Bedenken gegen die Zahlung von Ausgleichsbeträgen haben bei der Deutschen Bundesbahn und der Deutschen Bundespost ein geringeres Gewicht, weil es sich bei ihnen um Einrichtungen handelt, die Leistungen für die Allgemeinheit gegen Entgelt erbringen und insofern jedenfalls ein besteuerbares Wirtschaftsgut darstellen. Ähnliches gilt für die Monopolbetriebe des Bundes. Ein Bedürfnis nach Zahlung von Ausgleichsbeträgen kann jedoch nach den vorstehenden Ausführungen auch für die Bediensteten dieser Betriebe nicht anerkannt werden. Dazu kommt folgendes:

Die Deutsche Bundesbahn und die Deutsche Bundespost zahlen bereits auf Grund von Vereinbarungen Pauschbeträge in Höhe von 6,6 Millionen DM bzw. 5,5 Millionen DM jährlich, die nach der Zahl der in Betracht kommenden Bediensteten auf die Länder und von diesen nach Landesbestimmungen auf die in Frage kommenden Gemeinden verteilt werden. Die Bundesregierung ist damit einverstanden, daß die Pauschbeträge bis zu einer Reform des Gemeindefinanzsystems weiter gezahlt werden. Einer bundesgesetzlichen Regelung bedarf es deshalb insoweit nicht.

Eine Erhöhung der Zuschüsse, wie sie in dem Gesetzentwurf des Bundesrates vorgeschlagen wird, kommt für die Bundesbahn und die Bundespost nach Auffassung der Bundesregierung aber nicht in Betracht, wenn an dem Grundsatz der Gewerbesteuerbefreiung festgehalten werden soll. Der Pauschbetrag der Ersatzabgabe kann nur einen Bruchteil der andernfalls voraussichtlich zu zahlenden Steuer ausmachen und kann als Ausnahmeregelung nur für besonders betroffene Gemeinden Anwendung finden. Unter diesen Umständen und im Hinblick auf die Ertragslage der Deutschen Bundesbahn und der Deutschen Bundespost erscheinen die vereinbarten Pauschbeträge als voll ausreichend.

Eine Erhöhung der Pauschbeträge würde für die Deutsche Bundesbahn außerdem eine neue Wettbewerbsverzerrung zur Folge haben, die mit der angestrebten Angleichung der Wettbewerbsbedingungen der Verkehrsträger (§ 8 Abs. 1 des Allgemeinen Eisenbahngesetzes, § 7 Abs. 1 des Güterkraftverkehrsgesetzes, § 33 Abs. 1 des Binnenschiffverkehrsgesetzes) nicht zu vereinbaren wäre.

Die Heranziehung der Betriebe der Monpolverwaltungen des Bundes zu einer Ersatzabgabe erscheint deshalb nicht gerechtfertigt, weil es sich um eine in Betriebsform gekleidete Erhebung von öffentlichen Abgaben handelt.

Aus den dargelegten Gründen kann auch einer auf die vorerwähnten Einrichtungen beschränkten bundesgesetzlichen Regelung im Sinne des vorliegenden Entwurfs nicht zugestimmt werden.

V.

Die Gründe, die nach Auffassung der Bundesregierung gegen den Gesetzentwurf sprechen, werden wie folgt zusammengefaßt:

1. Die Ausgleichsbeträge sind materiell Zuweisungen im Rahmen des gemeindlichen Finanzausgleichs, die in die ausschließliche Zuständigkeit und Finanzverantwortung der Länder fallen.
2. Die Zahlung dieser Ausgleichsbeträge durch den Bund kann auch nicht aus Artikel 106 Abs. 7 GG abgeleitet werden.
3. Die nur formale Ausgestaltung der Ausgleichsbeträge als Realsteuer kann die sich aus ihrem materiellen Charakter ergebenden Bedenken gegen ihre Vereinbarkeit mit der Aufgaben- und Lastenabgrenzung nicht ausräumen.
4. Es besteht kein sachliches Bedürfnis nach Sonderzuweisungen zu den kommunalen Aufwendungen für die Arbeitnehmer von Betrieben des Bundes und der Länder.
5. Auch eine auf die Deutsche Bundesbahn und die Deutsche Bundespost beschränkte gesetzliche Regelung kann nicht in Betracht kommen, weil auf Grund von Vereinbarungen Verwaltungskostenpauschbeträge gezahlt werden und den genannten Betrieben eine Erhöhung dieser Beträge nicht zugemutet werden kann.